Professionalisering milieuboa's

Evaluatie van het opleidingsprogramma voor buitengewoon opsporings-ambtenaren milieu, werkzaam in domein 2

Mr. A.G. Mein, Verwey-Jonker Instituut
Dr. B.A.M. van den Berg, Centrum voor onderwijs en leren, Universiteit Utrecht

12 januari 2015

Samenvatting

Buitengewoon opsporingsambtenaren milieu (milieu-boa's) zijn belast met de opsporing van overtredingen van de milieuregelgeving (zoals beschreven in domein II van de Circulaire Buitengewoon opsporingsambtenaar). Zij zijn in dienst bij Rijksinspecties en decentrale overheden, maar ook bij particuliere werkgevers. Om hun opsporingsbevoegdheid te kunnen uitoefenen dienen milieuboa's te voldoen aan de vakbekwaamheidseisen die zijn neergelegd in eerdergenoemde circulaire.

De vakbekwaamheidseisen voor milieuboa's zijn enige tijd geleden opgeschroefd. Het Openbaar Ministerie en een vertegenwoordiging van werkgevers van milieuboa's waren van mening dat de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving van de milieuregelgeving evenals de professionaliteit van de milieuboa verbeterd diende te worden. Om aan de verhoogde vakbekwaamheidseisen te kunnen voldoen is een nieuw opleidingsprogramma voor milieuboa's ontwikkeld, bestaande uit een eenmalige vervolgopleiding of een bijspijkercursus en een cyclus van permanente her- en bijscholing (PHB). De PHB omvat vier modules, waarvan er elk jaar één moet worden gevolgd. Dit programma moet worden doorlopen nadat de milieuboa zijn basisdiploma heeft behaald en naast het reguliere werk. Het opleidingsprogramma wordt sinds 2010 aangeboden door een samenwerkingsverband van vijf opleidingsinstituten: de Politieacademie, het opleidingsinstituut van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Bestuursacademie en Wateropleidingen.

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in het functioneren van het nieuwe opleidingsprogramma en, meer in het algemeen, de beoogde professionalisering van milieuboa's. De hoofdonderzoeksvraag luidt als volgt: Hoe functioneert het opleidingsprogramma voor milieuboa's en in hoeverre kan dit bijdragen aan de beoogde professionalisering van de milieuboa? Het onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2014 aan de hand van documentstudie en ruim twintig vraaggesprekken met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, de opleidingsinstituten en werkgevers. Het opleidingsprogramma is geanalyseerd aan de hand van het lesmateriaal, docentinstructies en examens, daarnaast zijn lessen bijgewoond en is gesproken met docenten en cursisten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de beoogde professionalisering van de milieuboa in gang is gezet. Dit proces lijkt zijn eerste vruchten af te werpen: milieuboa's zijn beter in staat hun bevoegdheden actiever en zelfbewuster uit te oefenen. Zij staan steviger in hun schoenen. Maar, tegelijkertijd is nog onduidelijk in hoeverre de professionaliteit van de milieuboa op het vereiste peil is gebracht. De beoogde verbetering van de professionaliteit is vooraf onvoldoende geoperationaliseerd om dit mogelijk te maken: op welk moment is de beoogde professionaliteit bereikt en hoe moet dat worden vastgesteld?

Geconstateerd kan worden dat het curriculum van de vervolgopleiding en de permanente her- en bijscholing over het algemeen goed aansluit op het functieprofiel van de milieuboa en als zodanig een bijdrage zou moeten kunnen leveren aan de beoogde professionalisering. Op onderdelen kan het opleidingsprogramma nog worden verbeterd worden. Zo zou meer diepgang (ten aanzien van de aan te leren competenties), evenwicht (tussen theorie en praktijk) en samenhang (doorlopende leerlijn) kunnen worden aangebracht in de verschillende programmaonderdelen. Ook ontbreekt het aan (extern) toezicht op de

kwaliteit van de examinering. In de slotbeschouwing wordt in dit verband een aantal suggesties ter verbetering gedaan.

Inhoud

1. Inleiding

Het Verwey-Jonker Instituut heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie een evaluatie uitgevoerd van het opleidingsprogramma voor buitengewoon opsporingsambtenaren milieu, werkzaam in domein 2 (hierna milieuboa's). Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het Centrum voor onderwijs en leren van de Universiteit Utrecht.

In dit rapport wordt verslag gedaan van dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2014. In hoofdstuk 2 wordt kort de doelstelling en uitvoering van het onderzoek geschetst. In hoofdstuk 3 wordt de totstandkoming van het opleidingsprogramma voor milieuboa's gereconstrueerd en nagegaan of en in welke mate het opleidingsprogramma bijdraagt aan de beoogde professionalisering. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op het functioneren van het opleidingsprogramma als zodanig. Het rapport wordt afgesloten met een analyse van de bevindingen, uitmondend in conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5. In de bijlage is achtergrondinformatie opgenomen.

Langs deze weg danken wij de respondenten en de leden van de begeleidingscommissie voor hun bereidwillige medewerking aan het onderzoek.

2. Doelstelling en uitvoering onderzoek

In dit hoofdstuk gaan wij in op de aanleiding, doelstelling en uitvoering van het onderzoek.

2.1. Aanleiding en doelstelling onderzoek

De opsporing van overtredingen van de ordeningswetgeving is primair opgedragen aan buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's).[1] Zij beschikken doorgaans over specifieke kennis en ervaring die is vereist om overtreding van deze, veelal technische, voorschriften te kunnen vaststellen. Zo zijn milieuboa's belast met de opsporing van overtredingen van de milieuregelgeving. Milieuboa's zijn onder meer in dienst van Rijksinspecties (de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, het Staatstoezicht op de Mijnen, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Rijkswaterstaat, regionale uitvoeringsdiensten, provincies, gemeenten (waaronder gemeentelijke havenbedrijven) en waterschappen, maar ook van particuliere werkgevers, zoals natuur- en wildbeheerders en landgoedeigenaren.

Verhoogde vakbekwaamheidseisen
Om hun opsporingsbevoegdheid te kunnen uitoefenen dienen milieuboa's, net als andere boa's, te voldoen aan vakbekwaamheidseisen.[2] In de loop der tijd zijn voor milieuboa's de vakbekwaamheidseisen verhoogd.[3] Dit werd noodzakelijk geacht door het Openbaar Ministerie en een vertegenwoordiging van werkgevers van milieuboa's. Zij waren tot de conclusie gekomen dat de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving van de milieuregelgeving evenals de professionaliteit van de milieuboa verbeterd diende te worden (zie par. 3.1). Milieuboa's dienen dus niet alleen te voldoen aan de gebruikelijke basisbekwaamheidseisen voor een buitengewoon opsporingsambtenaar, maar ook aan aanvullende, zwaardere bekwaamheidseisen (zie par. 3.2).

Nieuw opleidingsprogramma
Om milieuboa's aan de verhoogde bekwaamheidseisen te kunnen laten voldoen is een nieuw opleidingsprogramma voor milieuboa's ontwikkeld, bestaande uit een eenmalige vervolgopleiding en een cyclus van permanente her- en bijscholing (PHB).[4] De PHB omvat

[1] Vgl. art. 142 Wetboek van strafvordering. Formeel is ook de reguliere politie bevoegd om overtredingen van deze regelgeving op te sporen. In de praktijk zal dat echter niet snel het geval zijn, gelet op de (algemene) taakstelling van de politie.

[2] Vgl. art. 2 jo Besluit buitengewoon opsporingsambtenaren evenals de Circulaire Buitengewoon opsporingsambtenaar (*Stcrt* 2011, 926). Daarnaast dienen zij te voldoen aan betrouwbaarheidseisen en dient de toekenning van buitengewone opsporingsbevoegdheid noodzakelijk te zijn.

[3] Art. 16, tweede lid, van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaren biedt daartoe de grondslag.

[4] Om aan de vervolgopleiding te kunnen deelnemen, dient de basisopleiding met goed gevolg te zijn doorlopen.

vier modules, waarvan er elk jaar één wordt aangeboden. De vervolgopleiding en de PHB kunnen worden gevolgd naast het werk (duaal leren). Het opleidingsprogramma wordt sinds 2010 aangeboden en verzorgd door een samenwerkingsverband van vijf opleidingsinstituten: de Politieacademie, het opleidingsinstituut van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Bestuursacademie en Wateropleidingen. Tot nu toe hebben circa 1.300 milieuboa's het opleidingsprogramma doorlopen.

Nu de vervolgopleiding en alle vier modules in het kader van de permanente her- en bijscholing minimaal eenmaal zijn doorlopen, acht het ministerie van Veiligheid en Justitie het wenselijk het opleidingsprogramma te laten evalueren.[5] De evaluatie is tevens ingegeven door de kritiek die door werkgevers en belangenorganisaties van milieuboa's in de loop van het opleidingsprogramma werd geuit. Volgens die kritiek zou het programma onvoldoende zijn toegesneden op de werkzaamheden van (een deel van) de cursisten.[6]

Doelstelling onderzoek
Het onderzoek heeft dan ook tot doel inzicht te verschaffen in het functioneren van het nieuwe opleidingsprogramma en, meer in het algemeen, de beoogde professionalisering van de milieuboa's.

Onderzoeksvragen
In het licht van het voorgaande is de volgende hoofdonderzoeksvraag geformuleerd.

Hoe functioneert het opleidingsprogramma voor milieuboa's en in hoeverre kan dit bijdragen aan de beoogde professionalisering?

De hoofdvraag omvat de volgende subvragen:

1. Welke doelen worden beoogd met het opleidingsprogramma voor milieuboa's en hoe moeten die worden gerealiseerd?
2. Hoe krijgt het opleidingsprogramma voor milieuboa's vorm en inhoud (eindtermen, leerdoelen, curriculum, docentenhandleiding, enz.)?
3. Welke exameneisen zijn geformuleerd en hoe vindt de examinering plaats?
4. In hoeverre zijn het opleidingsprogramma en de exameneisen toegesneden op de verschillende functiegroepen/beroepsprofielen en opleidingsbehoeften van milieuboa's?
5. In welke mate zijn het Openbaar Ministerie en de werkgevers van milieuboa's betrokken bij het samenstellen van het opleidingsprogramma en het formuleren van de exameneisen?
6. Is er een klachtenregeling voor cursisten en welke lessen worden daar uit getrokken?
7. Hoe wordt de (onderwijskundige) kwaliteit van het opleidingsprogramma en de examinering getoetst?

[5] Eind 2014/begin 2015 wordt module D afgerond.

[6] Vgl. de *Position Paper* particuliere boa's van 29 januari 2014 en de brieven van de minister van V&J van 1 juli 2013 en 1 april 2014 aan de Tweede Kamer over toezicht en handhaving in de openbare ruimte evenals de brief van de minister van V&J en de staatssecretaris van Economische Zaken van 14 oktober 2014 over handhaving in de natuur.

8. Hoe krijgt het toezicht op de (inhoud en kwaliteit van) het opleidingsprogramma en de examinering vorm en inhoud?
9. In hoeverre voldoet het opleidingsprogramma aan de verwachtingen van het Functioneel Parket en de werkgevers?
10. In hoeverre kan het opleidingsprogramma een bijdrage leveren aan de beoogde verbetering van de professionaliteit van de milieuboa's? Welke veranderingen of verbeteringen zijn in dit verband denkbaar?

2.2. Uitvoering onderzoek

Teneinde bovengenoemde vragen te beantwoorden hebben wij de volgende onderzoeksactiviteiten ondernomen.

Oriëntatie: probleemanalyse
Om te beginnen is nagegaan wat de aanleiding was om de vakbekwaamheidseisen voor milieuboa's te verhogen en hoe het opleidingsprogramma daarin moest voorzien. Daartoe is relevante documentatie bestudeerd (o.a. het Visiedocument milieuboa's 2008 en de Circulaire Bekwaamheid Buitengewoon opsporingsambtenaar) en gesproken met een vertegenwoordiger van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, zowel degenen die in de beginfase een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van het opleidingsprogramma als degenen die daarbij momenteel betrokken zijn, en met vertegenwoordigers van de vijf opleidingsinstituten.

In totaal is in deze fase met veertien personen gesproken (zie bijlage 1). In die gesprekken stond centraal de perceptie van de professionaliteit van de milieuboa en de wijze waarop het opleidingsprogramma een bijdrage moest leveren aan de verbetering daarvan. De gesprekken vonden plaats aan de hand van een gesprekspuntenlijst die van te voren was toegezonden (zie bijlage 2) en duurden circa een uur. Van de gesprekken is een samenvatting gemaakt, die ter correctie of aanvulling aan betrokkenen zijn voorgelegd, waarna de definitieve versie is vastgesteld.

Verdieping: analyse opleidingsprogramma
Als tweede stap in het onderzoek is het opleidingsprogramma onder de loep genomen, in het bijzonder de vervolgopleiding en de PHB.[7] Daartoe is bij de vijf opleidingsinstituten het beschikbaar gestelde lesmateriaal bestudeerd, waaronder het lesprogramma, de docenteninstructie, theorie, oefenmateriaal en (proef)examenopgaven. Daartoe is gebruik gemaakt van een beoordelingsformulier (zie bijlage 3). Ook zijn evaluatieformulieren van cursisten ingezien (van module A tot en met C van de PHB). Afsluitend zijn verdiepende gesprekken gevoerd (vijf, zie bijlage 1) met de opleidingscoördinator van het opleidingsinstituut. Ook deze gesprekken duurden circa een uur. Een samenvatting van het gesprek is ter correctie of aanvulling voorgelegd, waarna het definitief is vastgesteld. In dit kader zijn een viertal lessen bijgewoond, waarvan drie in het kader van de permanente her- en bijscholing en één in het kader van de vervolgopleiding: een les voor milieuboa's in dienst

[7] Met uitzondering van de bijspijkercursus, gelet op het tijdelijke karakter ervan (het was een overgangsregeling) en, omwille van de beschikbare tijd, de vervolgopleiding voor nautische boa's door Wateropleidingen. De basisopleiding valt buiten het bestek van dit onderzoek.

van de gemeente bij de Bestuursacademie, een les voor milieuboa's van Rijkswaterstaat door Wateropleidingen, een les voor milieuboa's in dienst bij natuur- en wildbeheerders en landgoedeigenaren bij de NVWA en een les aan milieuboa's in het kader van de vervolgopleiding bij de Politieacademie. En marge van die lessen is ook gesproken met de docenten en cursisten. In deze fase van het onderzoek is ook een vergadering bijgewoond van de opleidingscommissie.

Visie werkgevers en beroepsorganisatie
Als derde stap in het onderzoek zijn vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van werkgevers van milieuboa's (waaronder degenen die eerdergenoemd *Position Paper* hebben geschreven) en beroepsorganisaties (de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Natuurtoezicht). In deze gesprekken is ingegaan op hun ervaringen met het opleidingsprogramma voor milieuboa's evenals de beoogde professionalisering. Dit tegen de achtergrond van onze bevindingen tot dan toe. Er is met vier personen een gesprek gevoerd (zie bijlage 1).

Begeleidingscommissie
Het onderzoek is ondersteund door een begeleidingscommissie. De commissie is drie maal bijeen geweest: bij de start van het onderzoek, na afronding van de dataverzameling en bij de afronding van het onderzoek, ter bespreking van het concept-rapport. In bijlage 4 is een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie opgenomen.

3. De professionalisering van de milieuboa

In dit hoofdstuk reconstrueren wij de totstandkoming van het opleidingsprogramma voor milieuboa's en de mate waarin dit zou kunnen bijdragen aan de gewenste professionalisering.

3.1. De noodzaak tot professionalisering van de milieuboa

Zoals gezegd, zijn milieuboa's bevoegd tot opsporing van overtredingen van uiteenlopende milieuvoorschriften. Indien nodig beschikken zij tevens over zogenoemde politiebevoegdheden en geweldmiddelen. Het merendeel is in dienst van een overheidsorganisatie en tevens toezichthouder in de zin van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Een niet onbelangrijk deel van de milieuboa's (circa een derde) is evenwel in dienst van een particuliere organisatie. Milieuboa's moeten dus functioneren binnen een strafrechtelijk- en een bestuursrechtelijk handhavingsregiem. Wat betreft hun werkzaamheden als opsporingsambtenaar vallen zij onder de verantwoordelijkheid van de officier van justitie. Beheersmatig en wat betreft hun werkzaamheden als toezichthouder vallen zij onder de verantwoordelijkheid van hun werkgever c.q. het bestuur.

De functie van milieuboa heeft aan belang gewonnen, zo blijkt uit de vraaggesprekken en eerdergenoemd *Position Paper*. Aan de ene kant zijn de bevoegdheden van de milieuboa uitgebreid, in die zin dat zij op basis van de bestuurlijke strafbeschikking zelfstandig strafrechtelijk kunnen optreden.[8] Aan de andere kant is de milieuboa er meer alleen voor komen te staan. Zo legt de reguliere politie zich toe op de opsporing van zware milieucriminaliteit en vertoont die zich minder vaak in het buitengebied, waar de milieuboa nu juist werkzaam is. Tegelijkertijd neemt de recreatiedruk in de openbare ruimte toe, evenals de assertiviteit van de recreant. Ook worden milieuboa's geconfronteerd met zaken als stroperij en dumping van afval; strafbare feiten die veelal samenhangen met ernstiger en georganiseerde criminaliteit. Deze situatie brengt een zekere spanning met zich mee voor sommige milieuboa's tussen gastheerschap, toezicht en handhaving.

Hybride situatie en kwaliteit problematisch
Deze situatie werd door het Openbaar Ministerie en vertegenwoordigers van werkgevers van milieuboa's in toenemende als problematisch ervaren. In het Visiedocument milieuboa's van het Landelijk overleg milieuhandhaving (LOM) uit 2008 wordt de situatie dan ook als volgt gekwalificeerd (p. 8).[9]

[8] Voor die tijd konden enkele bestuursorganen al experimenteren met de bestuurlijke transactie milieu, die in zekere zin kan worden beschouwd als voorloper van de bestuurlijke strafbeschikking milieu.

[9] *Visiedocument milieuboa's. De boa voor de milieuhandhaving beter benut.* (2008). Landelijk overleg milieuhandhaving. Den Haag: LOM.

> 'Het huidige stelsel van milieuboa's [...] functioneert niet goed. Het stelsel is onoverzichtelijk en complex, mist samenhang en wordt gekenmerkt door een grote mate van vrijblijvendheid; bovendien is niemand in de positie om voor een goede werking ervan te zorgen.'

Daarnaast werd de strafrechtelijke kennis en kunde van de milieuboa's geproblematiseerd (p. 8).

> 'Verder is de afgelopen jaren [...] gebleken dat veel milieuboa's te weinig (strafvorderlijke) kennis en vaardigheden hebben, doordat in hen onvoldoende is geïnvesteerd en de huidige opleiding tekortschiet.'

Visie op bestel milieuboa's
Dit vormde aanleiding voor het Openbaar Ministerie en werkgevers van milieuboa's om in eerdergenoemd document een visie uiteen te zetten ten aanzien van de inzet van boa's voor de milieuhandhaving. Zo werd een aantal voorstellen geformuleerd om het stelsel van milieuboa's als zodanig beter te laten functioneren, onder meer door een duidelijke sturing en verantwoording. Daarnaast werden voorstellen geformuleerd met het oog op professionalisering van de milieuboa, door middel van een nieuw, aanvullend en zwaarder opleidingsprogramma.

Een respondent, die nauw betrokken was bij het ontwikkelen van deze visie, blikt als volgt terug op de noodzaak tot professionalisering van de milieuboa.

> 'De concrete aanleiding tot het verhogen van de vakbekwaamheidseisen was de introductie van de BSB [de bestuurlijke strafbeschikking, AM]. Die moest worden opgelegd door de milieuboa's. Toen drong door dat zij niet goed wisten hoe ze dat moesten doen en eigenlijk helemaal niet goed op de hoogte waren van hun formele bevoegdheden. In het LOM heeft het OM toen draagvlak gezocht bij de bestuurlijke partners voor de ontwikkeling van een opleidingsprogramma.'

De professionalisering van de milieuboa sloot ook aan bij een bredere ontwikkeling ter verbetering van de milieuhandhaving. Zo stelt een respondent:

> 'De toenmalige VROM-inspectie bekommerde zich van oudsher om de kwaliteit van de milieuhandhaving, in het bijzonder door decentrale overheden. De van toepassing zijnde regelgeving was complex en groeide veel toezichthouders en boa's boven het hoofd. De kwaliteit van het proces-verbaal schoot tekort. Mede om die reden is een grootschalig kwaliteitsprogramma voor de milieuhandhaving gestart en zijn later de RUD's [regionale uitvoeringsdiensten, AM] in het leven geroepen.'

3.2. *De introductie van een nieuw opleidingsprogramma*

Functieprofiel en competenties milieuboa

Als punt op de horizon van de professionalisering, is in het visiedocument een functieprofiel geschetst en zijn competenties benoemd waaraan een milieuboa zou moeten voldoen. Ze bouwen voort op het basisprofiel en –competenties zoals die gelden voor alle boa's. In het visiedocument zijn vier typen competenties geformuleerd (p. 27-28). Het betreft:

1. Vakmatige en methodische competenties;
2. Bestuurlijk-organisatorische en strategische competenties;
3. Sociale en communicatieve competenties;
4. Leer en -vormgevingscompetenties.

In bijlage 3 A en B van het visiedocument zijn het functieprofiel en de competenties uitgewerkt. De vier basiscompetenties zijn verder uitgewerkt in 36 subcompetenties (zie bijlage 5).

Een nieuwe opleiding

Vastgesteld werd dat het toenmalige opleidingsaanbod voor milieuboa's tekort schoot om aan het geschetste functieprofiel en competentieniveau te kunnen voldoen. Zo zou dat te basaal zijn (onvoldoende vakkennis en strafvorderlijke vaardigheden) en onvoldoende aansluiten op de handhavingspraktijk van milieuboa's. Ook zou het aanbod te groot en versnipperd zijn en zou onvoldoende controle worden uitgeoefend op de kwaliteit, aldus de visienota (p. 28). Bovendien zou er meer behoefte zijn aan permanent leren in plaats van een vijfjaarlijks allesomvattend examen.

In dit licht werd in het visiedocument het volgende opleidingsprogramma voorgesteld (p. 28-29).

1. Eerst moet de basisopleiding voor boa's met goed gevolg worden afgerond,
2. Daarna kan de milieuboa aan de slag en moet binnen een jaar een vervolgopleiding met succes worden doorlopen (van 16 weken/200 studie-uren),
3. Reeds in dienst zijnde milieuboa's moeten, als alternatief, een bijspijkercursus volgen (100 studie-uren),
4. Vervolgens moet elk jaar een module worden gevolgd, in het kader van permanente her- en bijscholing (met eventuele vrijstellingen) (circa 5 dagen per module). Als vier modules met goed gevolg zijn doorlopen, zou de opsporingsbevoegdheid van de milieuboa moeten worden verlengd. Een vijfde jaar biedt zo nodig een mogelijkheid tot herkansing.

Het opleidingsprogramma moest waar nodig uniform en waar mogelijk op maat zijn, gelet op specifieke behoeften van werkgevers. Het in het leven roepen van een samenwerkingsverband van een vijftal geselecteerde opleidingsinstituten zou de uniformiteit en kwaliteit van het opleidingsaanbod moeten waarborgen. Een opleidingscommissie, bestaande uit onderwijskundigen, vertegenwoordigers van werkgevers, politie en het Openbaar Ministerie zou de inhoud en kwaliteit van het opleidingsprogramma moeten bewaken en toezien op de deelname van de boa's aan dit programma. Een (andere) respondent van het eerste uur verwoordt de keuze voor een samenwerkingsverband van geselecteerde opleidingsinstituten als volgt.

> 'We hebben gekozen voor een aantal opleidingsinstituten die affiniteit hadden met dit onderwerp en die bekend waren met de wereld van de boa's. Zij konden min of meer worden beschouwd als natuurlijke partners. Er is bewust van af gezien de opleidingen over te laten aan de markt. Bovendien konden we zo invloed houden op de inhoud en de kwaliteit van het opleidingsprogramma.'

Aanvullende bekwaamheidseisen in de circulaire
De noodzaak tot professionalisering van de milieuboa werd overgenomen door de minister van Veiligheid en Justitie. Zo vermeldt de Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar dat aan de bekwaamheidseis voor milieuboa's is voldaan als de basisopleiding en het aanvullende opleidingsprogramma met goed gevolg is doorlopen (p. 11-12).[10] Het aanvullende opleidingsprogramma omvat de vervolgopleiding, de bijspijkeropleiding en de permanente her- en bijscholing. De vervolgopleiding moet worden gevolg door de milieuboa's die vanaf 1 januari 2011 zijn beëdigd. De bijspijkercursus moet worden gevolgd door milieuboa's die voor die tijd zijn beëdigd. Ter onderbouwing wordt in de circulaire verwezen naar het visiedocument van het LOM. Het functieprofiel en de competenties uit het visiedocument zijn ongewijzigd overgenomen in bijlage B-II van de circulaire. Het valt op dat beoogde professionalisering niet verder is uitgewerkt en geconcretiseerd, noch door de minister, noch door het LOM. In de circulaire wordt slechts gerept van: 'het naar een hoger niveau tillen van de kwaliteit van het toezicht en de strafrechtelijke handhaving' (p. 7).

Ook het in het visiedocument voorgestelde samenwerkingsverband van opleidingsinstituten werd overgenomen, om zo '[...] de kwaliteit van de opleidingen met hun sterke wisselwerking met de beroepspraktijk (duaal leren) en regelmatige toets momenten van de ontwikkeling van de verschillende competenties te kunnen meten' (p. 13). De kosten voor het volgen van het opleidingstraject komen voor rekening van de werkgever, aldus de circulaire. Daartoe moet een gezamenlijk vastgestelde prijs per cursist in rekening worden gebracht. De circulaire legt het toezicht op de kwaliteit van de opleidingen bij de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket (p. 13). Die stelt een opleidingscommissie in om aan deze verantwoordelijkheid vorm te geven en om 'te kunnen garanderen dat het voltooien van het samenstel van opleidingen uitzicht biedt op het voldoen aan de basis- en aanvullende eisen van bekwaamheid voor milieuboa's' (p. 13). Een door de minister in te stellen examencommissie moet de kwaliteit van de examens bewaken in het licht van de in de bijlage bij de circulaire beschreven competenties (p. 14).

Reikwijdte opleidingsprogramma
Het nieuwe opleidingsprogramma voor milieuboa's is opgenomen in hoofdstuk 4.2 van de circulaire, getiteld: 'Domein II: Milieu, welzijn en infrastructuur'. Het is echter alleen van toepassing op buitengewoon opsporingsambtenaren die zijn belast met overtredingen van milieuvoorschriften die strafbaar zijn gesteld in de Wet op de Economische delicten. Voor de overige buitengewoon opsporingsambtenaren werkzaam in domein II geldt slechts de

[10] Een en ander komt op nagenoeg gelijkluidende wijze aan de orde in de Circulaire Bekwaamheid buitengewoon opsporingsambtenaar (*Stcrt 2012*, 26957).

basisbekwaamheidseis.[11] Daarnaast kan de minister van Veiligheid en Justitie ontheffing verlenen van de vakbekwaamheidseisen.[12] Voor zover kon worden nagegaan, is dit het geval ten aanzien van de buitengewoon opsporingsambtenaren van de NVWA, omdat die intern een kwalitatief vergelijkbaar opleidingsprogramma doorlopen.[13]

Samenwerking en erkenning opleidingsinstituten
De geselecteerde opleidingsinstituten hebben in september 2008 een samenwerkingsovereenkomst gesloten, met het oog op de gezamenlijke inhoudelijke ontwikkeling en uitvoering van het opleidingsprogramma. De samenwerkende opleidingsinstituten zijn voor een periode van zeven jaar, dus tot en met het cursusjaar 2014/2015, erkend door de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket als opleidingsinstituut voor het verzorgen van een opleiding voor milieuboa's.[14] Een instituut kan daarvoor in aanmerking komen, mits, naar het oordeel van de hoofdofficier van justitie, wordt voldaan aan de gestelde kwaliteitseisen en eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering.

3.3. De professionaliteit van de milieuboa

Met het stellen van aanvullende vakbekwaamheidseisen voor milieuboa's en de ontwikkeling van een nieuw opleidingsprogramma, werd beoogd de professionalisering van de milieuboa te bevorderen. Dat wil zeggen de permanente ontwikkeling van de benodigde vakkennis en (juridische en sociale) vaardigheden van milieuboa's, met het oog op een succesvolle strafrechtelijke handhaving van de milieuregelgeving. Dit tegen de achtergrond van een onder betrokkenen breed gedeeld besef dat een verbetering van de professionaliteit van de milieuboa's noodzakelijk was.

Professionalisering op gang gebracht
Vastgesteld kan worden, dat eerdergenoemde professionalisering van de milieuboa in gang is gezet. Naast de bijspijker- en vervolgopleiding, is de eerste cyclus van het programma van permanente her- en bijscholing doorlopen. Uit de vraaggesprekken met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, de opleidingsinstituten en werkgevers, maar ook met enkele docenten en cursisten en uit de evaluatieformulieren van de cursisten komt

[11] Dit betreft bijvoorbeeld de buitengewoon opsporingsambtenaren van de ILT, werkzaam in de functie van Inspecteur IVW en de ARBO-inspecteurs van de ISZW.

[12] Op grond van art. 16, derde lid, BBO.

[13] Vgl. art. 7 van het besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 22 maart 2012, nr. 5726462/Justis/12. Het betreft een zgn. semi permanente ontheffing in de zin van de circulaire (bijlage B-IV), die kan worden verleend aan werkgevers die voor hun werknemers een evenwaardig opleidingsprogramma (met examen) verplicht hebben gesteld. De milieuboa's van de NVWA volgen hun opleiding aan de NVWA-Inspectieacademie. De ISZW wil ook ontheffing aanvragen voor de inspecteurs van de afdeling Major Hazard Control (MHC). In afwachting van deze evaluatie zijn zij door het Openbaar Ministerie tijdelijk vrijgesteld (tot 31 december 2014).

[14] Erkenningsregeling Opleidingsinstituten boa-opleidingen domein Milieu, Welzijn en Infrastructuur, Den Haag, Functioneel Parket, 23 mei 2012.

naar voren dat betrokkenen in toenemende mate te spreken zijn over het opleidingsprogramma.[15] Zo is het programma in de loop der tijd steeds beter toegesneden op hun leerbehoeften en beroepspraktijk. Ook komt uit de gesprekken naar voren dat de kennis en de vaardigheden van de milieuboa's zich in positieve zin ontwikkelen.

Het doorlopen van het opleidingsprogramma heeft de milieuboa's volgens betrokkenen in staat gesteld de hun toegekende bevoegdheden daadwerkelijk en meer zelfbewust uit te oefenen. Een respondent, nauw betrokken bij het onderwijs aan boa's, verwoordt het als volgt.

> 'Er komt iets op gang. De boa's kennen hun bevoegdheden en durven die te gebruiken. We zijn van een drie naar een zes gegaan...'

Niveau professionaliteit niet vast te stellen
Moeilijker is echter vast te stellen in hoeverre op basis van het opleidingsprogramma de professionaliteit van de milieuboa op het vereiste peil is gebracht. Dit bij gebrek aan een duidelijk referentiekader en meetgegevens. Zo hebben het Openbaar Ministerie en de werkgevers de beoogde verbetering van de professionaliteit vooraf onvoldoende geoperationaliseerd. In de circulaire staat weliswaar dat de kwaliteit van het toezicht en de strafrechtelijke handhaving op een hoger peil moet zijn gebracht, maar onvoldoende duidelijk is op welk moment dat het geval is en aan de hand van welke gegevens dat moet worden vastgesteld.

Een verbetering van de strafrechtelijke handhaving zou kunnen worden vastgesteld op basis van een toename van het aantal succesvol afgewikkelde strafbeschikkingen of processen-verbaal opgemaakt door milieuboa's. Verder zou een vermindering van het aantal klachten over de bejegening door een milieuboa inzicht kunnen bieden in de kwaliteit van het feitelijke optreden van milieuboa's. Uit het onderzoek komt echter naar voren dat het Openbaar Ministerie en de werkgevers niet of slechts beperkt en pas recent over dergelijke gegevens beschikken. Zij kunnen het rendement van het opleidingsprogramma op dit moment dus niet goed vaststellen.

[15] De beroepsorganisatie van groene milieuboa's, de Koninklijke Nederlandse vereniging voor Natuurtoezicht (KNVvN) is nog wel kritisch, in het bijzonder over de aansluiting van de opleiding op de beroepspraktijk. Zie verder paragraaf. 4.4.

4. Het opleidingsprogramma

In dit hoofdstuk gaan wij in op de ontwikkeling en het functioneren van het opleidingsprogramma voor milieuboa's. De vervolgopleiding en de permanente her- en bijscholing zijn geanalyseerd op basis van een *quick scan*. Daartoe is een matrix ontwikkeld op basis van Eijl e.a. (2002)[16] (vgl. bijlage 3). De analyse omvat de volgende aspecten van de opleidingen:

1- De vertaling van functieprofiel naar leerdoelen;
2- De opbouw van de (kern-)competenties;
3- De didactische aanpak;
4- De toetsing;
5- De organisatie van de opleiding, inclusief de kwaliteitszorg.

4.1. De ontwikkeling van het opleidingsprogramma

Zoals gezegd, hebben de opleidingsinstituten zich verenigd in een samenwerkingsverband, ten behoeve van de gezamenlijke ontwikkeling van het opleidingsprogramma. Het programma is ontwikkeld binnen het door het samenwerkingsverband ingestelde uitvoeringsorgaan, waarin de opleidingscoördinatoren van de opleidingsinstituten zitting hebben.[17] Zij voerden over de ontwikkeling van het lesprogramma (per module) veelvuldig overleg met de opleidingscommissie, waarin het Openbaar Ministerie en de werkgevers zijn vertegenwoordigd. Aan de ontwikkeling van het opleidingsprogramma lag een verzoek van het Openbaar Ministerie ten grondslag, met een opgave van een aantal te behandelen thema's. Het Openbaar Ministerie hechtte daarbij veel waarde aan algemene kennisoverdracht, in het bijzonder van de strafvordering.

De ontwikkeling van het opleidingsprogramma bleek bepaald geen sinecure. Zo liepen de belangen van het Openbaar Ministerie en de werkgevers en opleidingsinstituten uiteen. Waar het Openbaar Ministerie de lat bewust hoog legde, gelet op het algemene belang van de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving, ervoeren de cursisten (vooral de groene milieuboa's) en hun werkgevers de studiebelasting als te hoog, vonden zij de kosten te hoog en meenden zij dat die onvoldoende aansloot op hun beroepspraktijk. Tegelijkertijd wezen de opleidingsinstituten, uit didactisch oogpunt, op het belang van competentie- en context gebonden leren. Verder was het voor de opleidingsinstituten in het begin zoeken naar een goede onderlinge taak- en kostenverdeling bij de ontwikkeling van de opleiding.

[16] Van Eijl, P. Pilot, A. & Grunefeld, H. (Red.) (2002). *Werken met curriculumfuncties. Mededeling nr. 68 IVLOS*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

[17] Vgl. art. 2, tweede lid, van de Samenwerkingsovereenkomst. Voor bestuurlijk overleg en afstemming is er een regiegroep (art. 2, derde lid).

Na verloop van tijd zijn het Openbaar Ministerie, de werkgevers en de opleidingsinstituten er in geslaagd de tegengestelde belangen te overbruggen en hebben zij een balans gevonden tussen de beoogde professionaliteit enerzijds en de uitvoerbaarheid van het programma anderzijds. Zo is in overleg tussen het Openbaar Ministerie, de werkgevers, vertegenwoordigers van de milieuboa's zelf en de betrokken opleidingsinstituten, het programma wat betreft methodiek en oefenmateriaal meer op maat gesneden, met name voor de groene milieuboa's.

Het uiteindelijke opleidingsprogramma is gebaseerd op het functieprofiel en de competenties voor de milieuboa zoals beschreven in de circulaire. Daarvan zijn leerdoelen afgeleid, die concreet zijn uitgewerkt in het curriculum. Dat bestaat uit een gemeenschappelijk, generiek deel (kennis van strafvordering e.d.) en een specifiek deel (opsporings- en bejegeningsvaardigheden). Het specifieke deel omvat circa 20% van de lesstof en bestaat vooral uit op de beroepspraktijk van de cursisten toegespitst oefenmateriaal (casus). De studiebelasting is circa 350 uur. Kennis over de specifieke milieuregelgeving worden de cursisten geacht zelf op te doen, daarbij ondersteund door hun werkgever. Dit onderdeel valt buiten het opleidingsprogramma.

De opleidingsinstituten hebben zich, gelet op hun profiel en doelgroep, elk toegelegd op een specifieke subgroep van milieuboa's. Zo verzorgt de NVWA de vervolgopleiding voor de milieuboa's werkzaam bij particuliere werkgevers (ook wel genoemd groene milieuboa's), Wateropleidingen verzorgt die voor milieuboa's in dienst van Rijkswaterstaat en gemeentelijke havenbedrijven (de zgn. nautische milieuboa's) en de Politieacademie verzorgt de vervolgopleiding voor de overige milieuboa's. De NVWA verzorgt vervolgens ook de PHB voor de groene milieuboa's (en die voor de milieuboa's in eigen dienst), Wateropleidingen voor de nautische boa's en de boa's in dienst van waterschappen (de zgn. blauwe boa's), de Bestuursacademie voor boa's in dienst van provincies, gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten (de zgn. grijze milieuboa's) en de ILT voor de milieuboa's werkzaam bij rijksinspecties (het SodM en de ILT zelf, met uitzondering van de NVWA).

4.2. De vervolgopleiding

Algemeen

De vervolgopleiding bestaat uit een meerdaagse cursus die moet worden gevolgd binnen een jaar na het behalen van het basisdiploma. De opleiding wordt gevolgd naast het werk (duaal leren) en is zo veel mogelijk toegespitst op de beroepspraktijk van de cursist (context gebonden). De vereiste theoretische kennis moet vooral via gerichte zelfstudieopdrachten worden verworven, vaardigheden worden geoefend tijdens de lesdagen. Over de vorm van het onderwijsprogramma staat op de NVWA-website, onder verwijzing naar de circulaire, dat 'het onderwijsprogramma (curriculum) van de vervolgopleiding niet meer bepaald wordt door de klassieke vakken met hun leerstofindeling, maar door het functieprofiel en de hiervan afgeleide kernopgave voor de diverse typen milieuboa's'.[18]

Uit het lesmateriaal komt naar voren dat het accent ligt op het toepassen van toegekende (opsporings-)bevoegdheden, de sfeerovergang van het doen van toezicht naar het doen van een opsporingsonderzoek, het horen van getuigen en verdachten en het schriftelijk

[18] Vgl. www.nvwa.nl.

vastleggen van de bevindingen in een proces-verbaal. Daarnaast wordt ingegaan op rechtmatige bewijsvergaring, wat moet kunnen leiden tot vervolging van overtreders van milieuwetten. Verder leert de cursist een proces-verbaal op te maken van een uitgevoerd opsporingsonderzoek.

Opvallend is het verschil in omvang zowel wat betreft studiebelasting als kosten: de vervolgopleiding aan de Politieacademie omvat twaalf lesdagen (geen kosten vermeld),[19] bij de Wateropleidingen omvat die negen lesdagen tegen een prijs van € 2.700 ,- en bij de NVWA staan acht lesdagen op het programma voor € 1.895,-.

Van functieprofiel naar leerdoelen
Het curriculum is opgebouwd uit zes leeropdrachten. Het functieprofiel van de milieuboa is daarin duidelijk herkenbaar. De leeropdrachten vloeien voort uit de verschillende aspecten van de voor de milieuboa karakteristieke taak, voor het vervullen waarvan bepaalde competenties moeten worden ontwikkeld. Dat wil zeggen een geïntegreerd complex van kennis, vaardigheden en attitudes. De leeropdrachten omvatten elk een samenhangend cluster van leeractiviteiten bedoeld om bijbehorende leerdoelen te bereiken. Zo komen op hoofdlijnen de volgende thema's aan de orde.

- Leeropdracht 1: De plaats en de rol van de BOA;
- Leeropdracht 2: Van toezicht naar opsporen;
- Leeropdracht 3: Opsporingsbevoegdheden;
- Leeropdracht 4: Leveren van bewijs;
- Leeropdracht 5: Communicatie en verhoor:
- Leeropdracht 6: Schriftelijke afhandeling.

Alle leeropdrachten zijn geoperationaliseerd in toetsbare leerdoelen, waarbij zowel leerdoelen die te maken hebben met het leren van theorie (weten, kennen, begrijpen) als doelen die te maken hebben met vaardigheden en houdingen voorkomen (toepassen, analyseren, evalueren) voorkomen. De leeropdrachten zijn goed doordacht en lijken in alle opzichten functioneel voor de professionalisering van de milieuboa. In het onderstaande is een overzicht van de leerdoelen opgenomen.

- Leerdoelen Leeropdracht 1 'De plaats en de rol van de BOA':

  U bent in staat:
  - te beschrijven wat de rol van de BOA is;
  - te beschrijven wat de plaats van de BOA binnen de rechtshandhaving is;
  - te beschrijven hoe de handhavingsstructuur van uw eigen organisatie is ingericht.

[19] Volgens de opleidingscoördinator van de Politieacademie zijn het elf lesdagen.

- Leerdoelen Leeropdracht 2: ’Van toezicht naar opsporen’:

U bent in staat:
- te beschrijven wat de Landelijke Strategie Milieuhandhaving beoogt;
- te beschrijven welke opsporingsmiddelen en –bevoegdheden men kan toepassen bij een opsporingsonderzoek;
- ondersteuning te vragen bij de politie;
- onderscheid te maken tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

- Leerdoelen Leeropdracht 3: ‘Opsporingsbevoegdheden’:

U bent in staat:
- tot het uitvoeren van een opsporingsonderzoek met toepassing van de juiste bevoegdheden;
-in- of externe deskundigen of handhavingspartners in te schakelen;
-het opsporingsonderzoek bij te stellen bij verandering van de omstandigheden;
- de eigen werkzaamheden op realisatie van doelen, de te besteden tijd en de te verwachten resultaten te monitoren.

- Leerdoelen Leeropdracht 4: ‘Leveren van bewijs’:

U bent in staat om:
- op een veilige wijze een eenvoudig monster te (laten) nemen;
- een analyse uit te voeren (in een eigen zaak of in een casus);
- uit te leggen hoe het OM communiceert met een milieuboa en vice versa;
- te bepalen wanneer inbeslagneming voor het opsporingsonderzoek noodzakelijk is;
- te bepalen welke bewijsmiddelen rechtmatig en onrechtmatig verkregen zijn.

- Leerdoelen Leeropdracht 5: ‘Communicatie en verhoor’:

U bent in staat om:
- communicatietechnieken in verhoorsituaties toe te passen;
- rechten en plichten van de verhorende te erkennen;
- de-escalerend op te treden in een bekeuringssituatie;
- reacties van anderen te benoemen volgens de zgn. Roos van Leary;
- eigen meest voorkomende patroon in de Roos van Leary te benoemen;
- ander gedrag (effectiever) in situaties te kiezen.

- Leerdoelen Leeropdracht 6: ‘Schriftelijke afhandeling’:

U bent in staat om:
- schriftelijk te rapporteren;
- informatie te verstrekken en zo nodig door te verwijzen;
- een proces-verbaal op te maken waarbij: a) eventuele milieuschade is getaxeerd al of niet met een deskundige, b) verkregen economisch voordeel is berekend.

Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat de vervolgopleiding voor de groene boa's enigszins afwijkt, in die zin dat in de opleiding verzorgd door de NVWA minder uitvoering wordt stilgestaan op strafvordering en het opsporen van economische delicten, in tegenstelling tot de opleiding verzorgd bij de Politieacademie. Ook de examenopdracht wijkt in dit opzicht af. Waar de cursisten aan de Politieacademie gevraagd wordt in de vorm van een (interne) stage een eenvoudig opsporingsonderzoek voor te bereiden en uit te voeren, moeten de cursisten bij de NVWA een proeve van bekwaamheid afleggen.
Dit houdt in dat tijdens het examen het optreden van de cursist in een realistische situatie systematisch wordt beoordeeld. Die proeve van bekwaamheid omvat ook het opmaken van een proces-verbaal.

De reden voor de NVWA om te kiezen voor een andersoortige opdracht is dat deze beter aansluit bij de beroepspraktijk van de cursisten, zo blijkt uit de vraaggesprekken. In de praktijk van de groene milieuboa's blijkt het niet vaak voor te komen dat zij zelfstandig een opsporingsonderzoek uitvoeren. Groene milieuboa's treden vooral op tegen relatief eenvoudige overtredingen (zgn. vrije veld delicten), die relatief gemakkelijk zijn af te handelen. De variant van de vervolgopleiding die aan de Politieacademie wordt aangeboden, zou een relatief zware studiebelasting vergen, die onvoldoende in verband staat met hun beroepspraktijk. Eén en ander zou zijn afgestemd met de opleidingscommissie, waarin het Openbaar Ministerie en de werkgevers zijn vertegenwoordigd. Overigens overweegt de NVWA het aantal dagen van de vervolgopleiding uit te breiden van acht naar negen.

Opbouw (kern-)competenties
Wat betreft de opbouw van de competenties is het de vraag of ze diep genoeg worden uitgewerkt, dat is ook de vraag voor de opleidingscoördinatoren. De breedte is er wel, zo komen de voor het vervullen van de kernopgave benodigde kennis, vaardigheden en attitudes allemaal aan bod in de leeropdrachten. Het is alleen de vraag of er voldoende verdieping in zit. Gezien de verschillen in opleidingsniveau is het vrijwel zeker dat niet alle cursisten binnen de beperkte tijd die er is de kern op een behoorlijk niveau onder de knie krijgen.

Dat het slagingspercentage toch gemiddeld circa 75% bedraagt, kan worden verklaard door het gegeven dat het examen bestaat uit de beoordeling van een zelfstandig uitgevoerd opsporingsonderzoek uit de eigen werksituatie (m.u.v. de NVWA). Van milieu boa's met een HBO- of WO-opleiding wordt verwacht dat zij daarbij complexere zaken aanpakken dan milieuboa's met een MBO-opleiding. Dat brengt automatisch met zich mee dat elke deelnemer op een niveau wordt getoetst dat past bij de complexiteit van de casus, aldus één van de respondenten.

Didactische aanpak
De opdrachten zijn relevant voor de praktijk, bij de keuze van casus wordt zoveel mogelijk afgestemd op de doelgroep en de cursisten worden tijdens de les ook gevraagd om zelf casus in te brengen. Toch blijkt bij een lesbezoek dat de praktijkrelevantie niet altijd wordt herkend door de deelnemers. Zo zegt respondent, belast met het toezicht op de kwaliteit van het water in de gemeentelijke zwembaden:

> ‘Door deze cursus word je op het verkeerde been gezet, want ik ben niet aangesteld voor de Wed [Wet op de Economische delicten, AM]. Wij hebben niets met misdrijven te maken, wel met overtredingen. Je moet nu steeds maar filteren, het zou meer toegespitst moeten zijn op ons soort werk. We zijn allemaal gespecialiseerd op een bepaald gebied en nu moet je gezamenlijk zo’n opleiding volgen.’

Een andere respondent, werkzaam als ‘nautische’ milieuboa:

> ‘Dit is voor ons heel complex, dat wij én toezichthouder én opsporingsambtenaar zijn. Wij zitten in een schemergebied, alles in één persoon, dat maakt het te complex en dan kun je niet goed werken’.

De interactiemogelijkheden tijdens de cursus zijn legio. De kleinschaligheid van de groep, de praktijkgerichtheid van de opdrachten komen de frequentie en de kwaliteit van de interactie ten goede. Ook het feit dat de docenten zelf uit het werkveld afkomstig zijn en goed zijn geïnstrueerd in waar ze naar toe moeten werken met de cursisten, speelt hierbij een rol.

De deelnemers worden tijdens de les door de keuze van en variatie in de werkvormen voldoende geactiveerd om zich het aangebodene eigen te maken. Wel is het de vraag of iedereen goed voorbereid naar de lesdagen komt. Voor een aantal cursisten geven de opdrachten onvoldoende houvast om hun zelfstudie ter hand te nemen. Tijdens een lesbezoek drie weken na de start van de cursus bleek bijvoorbeeld dat sommige cursisten nadere uitleg nodig hebben bij termen als ‘leeropdracht’, ‘leeractiviteiten’, ‘leermiddelen’ en ‘portfolio’. Ook het vinden van hun weg in de digitale leeromgeving is voor sommigen een probleem.

Toetsing
De deelnemers worden aan het begin van de cursus geïnformeerd over de toetsing, door middel van uitleg over de opdracht. De ervaring leert dat daar tijdens de cursusdagen nog vaak vragen over worden gesteld, waarop de docenten nog eens toelichten waarop wordt getoetst.

Examinering gebeurt door twee examinatoren die eerst onafhankelijk van elkaar het beoordelingsformulier invullen en dat vervolgens bespreken om tot een gemeenschappelijk oordeel te komen. Ongeveer 75% van de cursisten slaagt direct voor de vervolgopleiding. De overigen doen een herexamen, waarvoor het merendeel vervolgens slaagt. De opleidingsinstituten beschikken over een eigen (algemene) examencommissie.

Organisatie van de opleiding, inclusief kwaliteitszorg
De opleidingsinstituten werken deels met gastdocenten (Wateropleidingen), deels met vaste docenten (Politieacademie). Laatstgenoemden hebben een pedagogische en didactische aantekening moeten halen. Deze docenten beschikken tevens over een bewijs van ‘toetsbekwaamheid’. Voor de specifieke onderdelen van de opleiding, zoals het afnemen van een verhoor, worden acteurs ingehuurd als tegenspelers.

Feedback van de deelnemers, in de vorm van de evaluatie aan het eind van de cursus, dient als basis om tot verbetering van de opleiding te komen. De evaluaties zijn over het geheel genomen positief. De bewaking van de kwaliteit van de vervolgopleiding is in handen van de opleidingsinstituten zelf, op basis van de procedures die daarvoor gelden voor het gehele instituut. Daarnaast beschikken de over een klachtenregeling, onbekend is hoeveel klachten over de opleiding en/of het examen zijn ingediend.

4.3. *De permanente her- en bijscholing*

Algemeen

Zoals gezegd, de PHB bestaat uit een vijfjarige cyclus van vier modules. Elk jaar wordt een module verzorgd, bestaande uit drie lesdagen en een examen, het vijfde jaar is bestemd voor eventuele herkansing. De PHB is erop gericht om de eerder in de basis- of vervolgopleiding opgedane kennis en vaardigheden op peil te houden. Verder wordt ingespeeld op nieuwe, relevante ontwikkelingen in het werkveld van de milieuboa. Ook de PHB is duaal en context gebonden. De vier modules (A t/m D) zijn op alle vier opleidingsinstituten grotendeels gelijk qua opzet. Er is alleen verschil in het oefenmateriaal (casuïstiek), dat is toegesneden op de doelgroep. De modules A en C worden beide afgesloten met een schriftelijk examen, bestaande uit 20 multiple-choice vragen en vijf open vragen op basis van een specifiek op de doelgroep toegesneden casus. De modules C en D worden afgesloten met een vaardigheidstoets.

Van functieprofiel naar leerdoelen

Ook hier is het functieprofiel van de milieuboa herkenbaar in het gebodene. De modules omvatten op hoofdlijnen de volgende onderwerpen, zo blijkt uit de beschikbaar gestelde lesplannen.[20]

- Module A: werken in domein 2, strafvordering algemeen (o.a. staande houden, aanhouden, in beslag neming, binnentreden), verhoortechnieken;
- Module B: de bestuurlijke strafbeschikking (BSB), strafrecht algemeen (o.a. daderschap, opzet, samenloop, strafuitsluitingsgronden), de BSB in relatie tot bestuursrechtelijke handhaving, bewijsvergaring, effectief communiceren, omgaan met agressie en geweld;
- Module C: voorbereiden verhoor, opstellen verhoorplan, afnemen verhoor, opnemen verklaring;
- Module D: bevoegdheden Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafvordering/Wet op de Economische delicten, economische delicten, overgang toezicht naar opsporing, consequenties voor gebruik bevoegdheden, strafvordering algemeen (vaststelling identiteit, valsheid in geschrifte, tolk/vertaler, raadsman bij verhoor, monsterneming, ontneming).

Daarnaast komen in elke module actualiteiten aan de orde evenals ontwikkelingen binnen organisaties in de strafrechtsketen en wordt in elke module geoefend de hand van (huiswerk)opdrachten op maat.

De leerdoelen zijn niet in alle modules op dezelfde manier en concreet uitgewerkt in termen van wat de cursist aan het eind van de module moet kennen en kunnen. Soms wordt volstaan met het benoemen van de bedoeling van de opleiding (module A) of hebben de leerdoelen (29!) de vorm van een gedetailleerde opsomming van zaken die worden getoetst (module B). Dit laatste ontneemt het zicht op het beoogde handelingspatroon waarin ze een rol moeten vervullen. Bij module C en D zijn de leerdoelen duidelijker uitgewerkt, dat wil zeggen: de cursist krijgt er een helder beeld door van hetgeen hij gaat leren en waar hij op wordt getoetst wordt. Zie ter illustratie onderstaande formuleringen.

[20] Sommige onderwerpen komen in meerdere modules aan de orde.

- Leerdoelen Module A. Doel van de PHB is om de milieuboa's:
  - zodanig leermogelijkheden aan te bieden (ervaringsgewijs leren door zelfstudie, contactdagen intervisie, reflectie op eigen functioneren) dat de eerder opgedane kennis, vaardigheden en gedrag in vervolg- dan wel bijspijkeropleiding op peil blijft;
  - dat er continu momenten in het leertraject zijn om met nieuwe ontwikkelingen in het milieuboa werkveld kennis te maken en te kunnen oefenen.

- Leerdoelen module B (selectie). De cursist weet:
  - wat een bestuurlijke strafbeschikking is (leerdoel 1);
  - het verschil tussen de drie soorten strafbeschikkingen: de OM-strafbeschikking, de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking (leerdoel 2);
  - het begrip daderschap uit te leggen (leerdoel 8);
  - hoe te handelen indien er sprake lijkt van een onevenredigheid tussen de hoogte van het boetebedrag en de gepleegde overtreding (leerdoel 19).

- Leerdoelen Module C. Aan het eind van module C kunt u:
  - een verklaring opnemen die voldoet aan de gestelde eisen, daarbij maakt u als dat nodig is gebruik van een verhoorplan;
  - op een doeltreffende manier communiceren met een verdachte, daarbij rekening houdend met uw manier van communiceren, indien van toepassing die van uw collega-boa, de manier van communiceren van de verdachte en eventueel vervelend gedrag of weerstand van de verdachte (versie ILT/IPOL).

- Leerdoelen Module D. Onderwerpen die aan bod komen zijn:
  - het onderscheid tussen controle, melding en opsporing;
  - welke aanpak is het meest effectief in een bepaalde situatie?
  - beargumenteren waarom voor een bepaald(-e mix van) instrument (-en) te kiezen;
  - in een casus uitleggen wanneer welke bevoegdheden worden toegepast en hoe daarnaar te handelen (versie Bestuursacademie).

Opbouw (kern-)competenties
De PHB zal in deze vorm zeker een bijdrage leveren aan het verwerven van de kerncompetenties waarover de milieuboa moet beschikken. Minder duidelijk is echter in hoeverre ze aansluiten op en een verdieping geven aan het geleerde in de vervolgopleiding. Ook vertonen de modules weinig onderlinge samenhang, ze lijken inhoudelijk los van elkaar te staan. Daarnaast maakt de verhouding tussen theorie en praktijk een onevenwichtige indruk. Zo ligt in de eerste twee modules het accent op kennisoverdracht (theorie), terwijl in de laatste twee modules het accent sterk ligt op het oefenen van vaardigheden (praktijk). De keuze van de te behandelen onderwerpen, hoewel ze zonder twijfel nuttig kunnen zijn voor de milieuboa, lijkt ad hoc bepaald. In de vraaggesprekken wordt in dit verband telkens module B als voorbeeld aangedragen. Een respondent die nauw betrokken was bij het ontwikkelen van de opleidingen zegt hierover het volgende.

> ‘Bij module B kregen we op een zeer laat moment te horen dat deze helemaal besteed moest gaan worden aan de BSB-milieu en -keur. De oude module kon de prullenbak in’.

Gezien de totstandkoming van het opleidingsprogramma is het gebrek aan samenhang niet verwonderlijk. Zo was het lang zoeken naar een evenwicht tussen de hoge eisen die werden gesteld aan de beoogde professionaliteit enerzijds en de uitvoerbaarheid van het programma anderzijds, c.q. de belastbaarheid van de cursisten. Bovendien startte de ontwikkeling van de PHB op een moment dat nog niet duidelijk was uitgekristalliseerd wat er precies in de vervolgopleiding en wat beter in de PHB aan de orde zou moeten komen.

Een andere complicerende factor is dat de cursisten binnen een jaar na het afsluiten van de vervolgopleiding met de PHB moeten beginnen. Dit betekent dat het instroommoment in de PHB afhangt van het uitstroommoment uit de vervolgopleiding. Dat betekent dat er in de modules niet teruggegrepen kan worden op hetgeen in eerdere modules aan bod is gekomen, elke module kan immers voor sommige cursisten de eerste zijn.

In de vraaggesprekken geven de respondenten die nauw betrokken zijn bij het ontwikkelen en uitvoeren van het opleidingsprogramma aan dat er behoefte is aan een heroverweging van het programma, in die zin dat meer evenwicht en samenhang moet worden aangebracht. Een respondent verwoordt het als volgt.

> ‘We hebben die hele lijst met competenties, maar alles willen behalen en hoe dan, daar hebben we nog niet echt een beeld van. Ook in de communicatie naar de boa’s zelf horen we vaak: het is wel veel, moeten we dat echt allemaal kennen en kunnen? Als je dan beter duidelijk kunt maken waarom, dan creëert dat meer draagvlak, ook bij de werkgever die dan beter gaat zien waar je zijn boa’s voor kunt inzetten.’

Didactische aanpak
Ook in de PHB is veel mogelijkheid voor interactie en feedback. Er is geen drempel tussen docent en cursisten, waarschijnlijk omdat de docenten zelf het werkveld zo goed kennen en pedagogisch-didactisch voldoende zijn onderlegd. Illustratief zijn de woorden van enkele respondenten die deelnamen aan Module D (NVWA).

> ‘De casussen zijn door onszelf ingebracht, het is onze praktijk. Ik vind het heel goed dat we dit elk jaar weer krijgen, al is het best pittig. Ook goed om met collega’s bij elkaar te zitten.’

> ‘Wij lopen ons hele leven al buiten. Deze docenten hebben net als wij, ook veel buiten gelopen. Ik ben heel positief over wat je hier leert.’

Casuïstiek speelt vooral in module C en D een belangrijke rol, de casus worden aangeleverd vanuit de werkgevers en door de cursisten zelf. Eén opleidingsinstituut (WO) werkt met een instructiefilm, die telkens wordt stopgezet waarop de cursisten moeten vertellen wat goed ging of beter kon en wat zij zelf zouden doen. Dit bevalt docenten en cursisten erg goed, het sluit goed aan bij de behoefte van de cursisten.

Er wordt door de opleidingsinstellingen – de ene instelling doet meer via de elektronische leeromgeving dan de andere- geprobeerd om de cursisten te laten wennen aan leren via een digitale leeromgeving, maar dat gaat langzaam. Sommige cursisten kunnen goed overweg met de computer, anderen nog helemaal niet. Het streven is wel om dit toch langzaam maar zeker door te zetten, al was het maar vanwege de logistieke voordelen voor de docent.

Toetsing
Ook voor de PHB modules geldt dat de deelnemers aan het begin van de cursus geïnformeerd worden over wat ze kunnen verwachten bij het examen. Het valt op dat met name de vaardigheidstoets bij C en D bij sommige cursisten veel onzekerheid oproept. Hier worden dan ook vaak vragen over gesteld. Overigens zijn bijna alle cursisten voor module C geslaagd. Voor het examen ter afsluiting van module A en B zijn wel enkele cursisten gezakt, zo blijkt uit de vraaggesprekken.

Examinering vindt doorgaans plaats door twee examinatoren, in sommige gevallen door één examinator. In dat laatste geval wordt het examen op video opgenomen, mocht er bezwaar worden gemaakt. Het examen wordt opgesteld door de betrokken docenten. Noch het Openbaar Ministerie, noch de werkgevers zijn daarbij betrokken, ook niet bij de afname en beoordeling van het examen.

Organisatie van de opleiding, inclusief kwaliteitszorg
Net als bij de vervolgopleiding werken de opleidingsinstituten hoofdzakelijk met gastdocenten, alleen de NVWA heeft daarnaast ook docenten in vaste dienst. Instructie aan alle docenten voor de start van een nieuwe module behoort tot de gewoontes van alle opleidingsinstituten. Vast onderdeel van het cursusmateriaal is ook de docentenhandleiding. Die lijkt zeer behulpzaam bij het voorbereiden van de lessen.

Alle modules worden geëvalueerd. De evaluaties van de cursisten worden per module steeds positiever. De waardering en opmerkingen van de cursisten worden besproken in een overleg van de opleidingscoördinator en docenten. Daarnaast onderhouden de opleidingsinstituten regelmatig contact met werkgevers in hun sector over het opleidingsprogramma.

De kwaliteitsbewaking is vergelijkbaar met die bij vervolgopleiding, waarnaar zij verwezen. De opleidingsinstituten zijn ISO- en/of CEDEO-gecertificeerd, dit heeft betrekking op de interne kwaliteitszorg en klanttevredenheid in algemene zin. Daarnaast beschikken de opleidingsinstituten over een procedure voor klachtafhandeling. Onbekend is hoeveel klachten over de opleiding en/of het examen zijn ingediend.

4.4. Het opleidingsprogramma in de ogen van de werkgevers

De geraadpleegde werkgevers onderschrijven in algemene zin de noodzaak tot professionalisering van de milieuboa, zoals destijds weergegeven in het visiedocument van het

LOM.[21] Echter, wat de werkgevers betreft zat het probleem ‘m vooral in het tekortschieten van de vereiste vaardigheden. Dit stond een effectief optreden van de milieuboa’s in de weg (bijv. het aanzeggen en opmaken van een proces-verbaal of de-escalerend optreden). Daarnaast hechtten de werkgevers aan professionalisering met het oog op het waarborgen van de veiligheid van hun werknemers. Hun belang valt naar eigen zeggen dus niet volledig samen met dat van het Openbaar Ministerie, dat het in hun ogen vooral te doen is om het verbeteren van de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving.

Volgens respondenten is van deze terughoudendheid in het optreden van de milieuboa’s nu veel minder sprake. Zij hebben de indruk dat hun werknemers actiever optreden, doordat zij over de benodigde kennis en vaardigheden beschikken. Zij merken dit onder meer aan de voorgelegde verhoorplannen of het aantal geproduceerde verbalen en/of strafbeschikkingen.

Meer evenwicht in het opleidingsprogramma
Voor zover zij kunnen beoordelen, vinden de werkgevers wel dat het opleidingsprogramma nog meer zou moeten worden toegesneden op de specifieke beroepspraktijk van hun werknemers. De thema’s voor de PHB lijken in hun ogen niet altijd even gelukkig gekozen, zo werkt bijvoorbeeld niet iedere werkgever met bestuurlijke strafbeschikking. Ook zou het programma beter opgebouwd kunnen worden en zou meer evenwicht moeten worden aangebracht in de verhouding theorie en praktijk. Zo zegt een respondent:

> ‘De opleiding is teveel door de bril van politie en OM bezien. Module D had aan het begin gemoeten.’

Zij zijn er dan ook over te spreken dat het accent geleidelijk sterker op vaardighedentraining is komen te liggen. Gelet op de aard en achtergrond van hun werknemers benadrukken vooral de werkgevers van de groene milieuboa’s het belang van leren door te doen. Daarnaast hechten alle werkgevers er veel waarde aan dat de docenten de praktijk goed kennen en daaruit tijdens de cursus kunnen putten. Dit geldt ook voor het oefenmateriaal, dat moet de uitvoeringspraktijk weerspiegelen.

De beroepsvereniging voor natuurtoezicht echter, is bijzonder kritisch over het opleidingsprogramma. De vereniging stelt zich op het standpunt dat het programma, ondanks veelvuldig overleg, nog steeds onvoldoende aansluit op de beroepspraktijk. Zo wordt er in het programma onvoldoende rekening mee gehouden dat veel groene milieuboa’s in particuliere dienst zijn en vooral relatief eenvoudige milieuovertredingen opsporen. Veel van de theorie in module A en B is op hen niet van toepassing, eigenlijk sloot alleen de praktische module C aan op de vraag. Bovendien zou het oefenmateriaal onvoldoende aansluiten op de leerstijl van de cursisten. Zo vertelt een respondent:

> ‘Het voelt als bestuurder van een personenauto die een rijbewijs moet halen voor een vrachtwagen of bus.’

[21] Voor de goede orde: er is gesproken met drie werkgevers en de KNVvN.

5. Analyse en conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk trekken wij conclusies, op basis van onze bevindingen en in het licht van de onderzoeksvragen. Aansluitend geven wij een aantal punten ter verbetering in overweging.

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in het functioneren van het opleidingsprogramma en de beoogde professionalisering van de milieuboa's. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt.

Hoe functioneert het opleidingsprogramma voor milieuboa's en in hoeverre kan dit bijdragen aan de beoogde professionalisering?

5.1 Analyse en conclusies

Beoogde professionalisering
Het ontwikkelde opleidingsprogramma voor milieuboa's beoogt de professionalisering van milieuboa's te stimuleren. Dat wil zeggen de permanente ontwikkeling van de benodigde vakkennis en (juridische en sociale) vaardigheden van milieuboa's, met het oog op een succesvolle strafrechtelijke handhaving van de milieuregelgeving. Uit het onderzoek komt naar voren dat de beoogde professionalisering in gang is gezet. Dit proces lijkt zijn eerste vruchten af te werpen, in die zin dat milieuboa's beter in staat lijken hun bevoegdheden actiever en zelfbewuster uit te oefenen. Echter, vooralsnog is onduidelijk in hoeverre de professionaliteit van de milieuboa op het vereiste peil is gebracht, laat staat wat het effect is op de strafrechtelijke handhaving en naleving van de milieuregelgeving. Het Openbaar Ministerie en de werkgevers hebben de beoogde verbetering van de professionaliteit vooraf onvoldoende geoperationaliseerd: op welk moment is de beoogde professionaliteit bereikt en hoe moet dat worden vastgesteld? Zij zijn derhalve op dit moment niet in staat het rendement van de opleidingsinspanningen goed vast te stellen.

Functioneren opleidingsprogramma
Dankzij de grote inspanning en betrokkenheid van de opleidingscommissie en de opleidingsinstituten is een compleet nieuw opleidingsprogramma voor milieuboa's ontwikkeld en uitgevoerd. Het curriculum van de vervolgopleiding en de permanente her- en bijscholing sluit over het algemeen goed aan op het functieprofiel van de milieuboa en zou als zodanig een bijdrage moeten kunnen leveren aan de beoogde professionalisering. Er is veel ruimte voor interactie en oefening en het oefenmateriaal sluit (steeds beter) aan op de beroepspraktijk. De cursisten herkennen zich in de praktijkdocenten. Zoals gezegd, milieuboa's lijken steviger in hun schoenen te staan. Tegelijkertijd komt uit het onderzoek nog wel een aantal punten ter verbetering naar voren. Zo is het de vraag of de vervolgopleiding voldoende diepgang heeft als het gaat om het aanleren van de beoogde competenties. In het verlengde daarvan valt het verschil op in studiebelasting tussen de verschillende opleidingsinstituten. In het programma van de permanente her- en bijscholing blij-

ken de leerdoelen onevenwichtig en niet altijd even concreet uitgewerkt, zeker in vergelijking met die van de vervolgopleiding. Verder zijn theorie en praktijk nogal onevenwichtig verdeeld over de modules en vertonen de modules onderling weinig samenhang, in de zin van een doorlopende leerlijn. Ook de aansluiting op de vervolgopleiding is zwak. Complicerende factor in dit verband is dat cursisten op verschillende momenten kunnen instromen in de permanente her- en bijscholing, hiermee wordt in de opbouw van de individuele modules onvoldoende rekening gehouden.

Toezicht kwaliteit examinering
Het opleidingsprogramma wordt verzorgd door een samenwerkingsverband van vijf daartoe aangewezen opleidingsinstituten. Zij nemen ook de examens en praktijktoetsen af. De opleidingsinstituten blijken, afgezien van de gebruikelijke klanttevredenheidsmetingen en ISO-certificering, geen bijzondere procedures te kennen om de kwaliteit van de opleiding en de examens te waarborgen, zoals door middel van externe visitatie. In dit verband is opmerkelijk dat de in de circulaire aangekondigde examencommissie, die in dit verband een toezichthoudende taak heeft, nog steeds niet is ingesteld. Aldus lijkt het aan toezicht op in elk geval de kwaliteit van de examinering te ontbreken.

5.2 Slotbeschouwing

Naar aanleiding van voorgaande conclusies merken wij tot besluit nog het volgende op.

Verbetering rendement opleidingsprogramma
Uit het onderzoek komt naar voren dat de kwaliteit van het opleidingsprogramma zou kunnen worden verhoogd. Daartoe zou meer onderlinge samenhang en evenwicht moeten worden aangebracht in het opleidingsprogramma. Samenhang door een betere afstemming tussen vervolgopleiding en de permanente her- en bijscholing, zodat een doorlopende leerlijn ontstaat. Daarbij moeten elementaire kennis- en vaardigheden in elke PHB-module (opnieuw) aan bod komen, zodat elke cursist na de vervolgopleiding zich hierin kan ontwikkelen. Verder moet de onderlinge samenhang tussen de verschillende modules van de permanente her- en bijscholing worden verbeterd. Evenwicht door een meer afgewogen combinatie van theorie en praktijk in de modules van de permanente her- en bijscholing. Wat dit laatste betreft is het van belang om zich bij de samenstelling van het programma consequent door de vraag te laten leiden: welke kennis- en vaardigheden heeft de milieuboa nodig om zijn kernopgaven, dat wil zeggen het specifieke soort problemen waar hij mee te maken krijgt, naar behoren aan te pakken.[22] Dit vergt een kanteling van het opleidingsprogramma naar meer probleemgestuurd onderwijs. Het ligt op de weg van de opleidingsinstituten om voor de komende opleidingscyclus de vereiste samenhang en evenwicht aan te brengen, na overleg met de opleidingscommissie, en hier aan vast te houden gedurende de vierjarige looptijd van de opleidingscyclus.

Heroverwegen reikwijdte vakbekwaamheidseisen
De verzwaarde bekwaamheidseisen en het daarmee samenhangende aanvullende opleidingsprogramma zijn alleen van toepassing op de zogenoemde milieuboa's die werkzaam zijn in domein II. Dit is begrijpelijk in het licht van de probleemanalyse. Deze eisen gel-

[22] Zoals ook oorspronkelijk lijkt te zijn bedoeld in het Visiedocument (p. 30) en de circulaire (p. 14).

den dus niet voor de overige boa's werkzaam in dit domein. Dit roept de vraag op in hoeverre dit onderscheid gerechtvaardigd is, mede in vergelijking met domein I en III waar de verzwaarde bekwaamheidseisen c.q. een aanvullend opleidingsprogramma wel onverkort gelden. Daarnaast valt op dat bepaalde categorieën milieuboa's ontheven zijn van de verzwaarde bekwaamheidseisen, omdat zij een vergelijkbaar opleidingsprogramma zouden doorlopen. Dit roept eveneens de vraag op in hoeverre dit onderscheid is gerechtvaardigd en zo ja, op grond van welke criteria en overwegingen en wat hierbij de adviserende en toezichthoudende rol is van het Openbaar Ministerie c.q. de opleidingscommissie.

Intensiveren toezicht op examinering
Verder komt uit het onderzoek naar voren dat het ontbreekt aan toezicht op de kwaliteit van de examens. Met het oog op het waarborgen van de kwaliteit en objectiviteit (functiescheiding onderwijs en examinering), ligt het in de rede om de in de circulaire genoemde, examencommissie snel in te stellen. In het verlengde daarvan zou overwogen kunnen worden om de examinering uit te besteden. Bijkomend voordeel is dat er zodoende meer uniformiteit in de wijze van examinering tussen de verschillende domeinen tot stand wordt gebracht (in domein I zijn onderwijs en examinering ook gescheiden).

Vrijgeven opleidingsprogramma
De huidige opleidingsinstituten zijn als zodanig erkend door de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket. Zij verzorgen exclusief het huidige opleidingsprogramma voor milieuboa's. De vraag rijst of er dwingende redenen zijn om het verzorgen van het opleidingsprogramma te beperken tot de huidige, erkende instituten. Waarom zouden ook niet andere opleidingsinstituten in de gelegenheid moeten worden gesteld het opleidingsprogramma te verzorgen, mits zij zich daartoe kwalificeren? Dit kan eveneens bijdragen aan de uniformiteit tussen de domeinen, in domein I is het aanbieden van een opleiding immers aan de markt overgelaten.

Bijlage 1 Overzicht respondenten[23]

H. Adema	Boa-coördinator Wetterskip Fryslân, tevens free lance docent bij Wateropleidingen
B. van Alphen	Beleidsmedewerker Parket-Generaal, Openbaar Ministerie
G. Biezeveld	Voormalig officier van justitie Functioneel Parket, Openbaar Ministerie, voorzitter opleidingscommissie
L. Boender	Opleidingscoördinator Inspectieacademie NVWA
F. van Dijk	Afdelingshoofd beleid en strategie, Functioneel Parket, Openbaar Ministerie
V. Heitkamp	Organisatieadviseur Inspectie Leefomgeving en Transport, tevens lid opleidingscommissie en regiegroep
R. van den Heuvel	directeur IPOL (boa-opleidingen ILT)
R. Hoorman	Opleidingscoördinator Wateropleidingen
J. Kruger	Teammanager Inspectieacademie NVWA
J. Leidekker	Hoofd bedrijfsvoering Park de Hoge Veluwe
A. van der Linden	RGV Bad- en zweminrichtingen
P. Linsen	Opleidingsadviseur Inspectie Leefomgeving en Transport
R. van Loon	Officier van justitie, voormalig beleidsmedewerker Functioneel Parket en Parket-Generaal, Openbaar Ministerie
A. Maenhout	Directeur Wateropleidingen
P. Oterdoom	Beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie
M. van Peer	Adviseur/trainer Bestuursacademie Nederland
J. Pennekamp	Teamchef onderwijs team handhaving, Politieacademie
C. Putman	Beleidsmedewerker en boa-coördinator, Functioneel Parket, Openbaar Ministerie, tevens secretaris opleidingscommissie
R.J. Ritsema	Directeur business development, Bestuursacademie Nederland
P. Ritzer	Vakdocent/onderzoeker Politieacademie, lid uitvoeringsorgaan
R. Vorenhout	Voorzitter Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Natuurtoezicht

[23] Met M. van Peer en P. Ritzer is twee keer gesproken, in de oriënterende en de verdiepende fase.

Bijlage 2 Gesprekspuntenlijst

1. Inleiding

- Introductie onderzoek en doel vraaggesprek
- Verwerking gegevens
- Profiel organisatie

2. Context

- Problematisering kwaliteit handhaving en professionaliteit boa's domein 2
- Formulering aanvullende vakbekwaamheidseisen (functieprofiel en competenties)
- Ontwikkeling opleidingsprogramma

3. Opleidingsprogramma (op hoofdlijnen)

- Doelgroep/accenten
- Leerdoelen/eindtermen
- Curriculum (basis, vervolg/PHB)
- Examinering
- Betrokkenheid OM en werkgevers
- Rendement opleidingsprogramma
- Financiering opleidingsprogramma

4. Afronding

- Documentatie
- Vervolg onderzoek

Bijlage 3 Beoordelingsformulier opleidingen

I Vertaling functie-eisen in leerdoelen

1. Op welke manier hebben de werkgevers en OM inbreng bij de totstandkoming van het programma?

2. Passen de leerdoelen bij de functie-eisen?

II Opbouw competenties

1. Is het opleidingsprogramma voldoende gericht op:
   a. Verbreding van de kerncompetenties?
   b. Verdieping van de kerncompetenties?

2. Aansluiting op voorkennis:
   a. Is de inhoud voldoende afgestemd op het niveau van de deelnemers?
   b. Zijn de oefeningen en opdrachten functioneel om de leerdoelen te bereiken?
   c. Is er voldoende tijd ingepland voor de deelnemers om de informatie tot zich te ne men en te verwerken?

3. Toetsing:
   a. Bereiden de opdrachten voldoende voor op de toetsing?
   b. Past de wijze van toetsing bij de te bereiken leerdoelen?

III Didactische aanpak

1. Praktische relevantie:
   a. Zijn de praktijkproblemen en oefensituaties voor de deelnemers voldoende herkenbaar?
   b. Worden de deelnemers gestimuleerd om naar verbindingen te zoeken met de eigen beroepspraktijk?

2. Activerend:
   a. Zetten de opdrachten aan tot actief studiegedrag?
   b. Is er voldoende variatie in de gevraagde activiteiten?
   c. Zijn er voldoende interactie mogelijkheden?

3. Feedback:
   a. Zijn er voldoende feedbackmomenten ingepland?
   b. Is de feedback motiverend?

4. Verschillen:
   a. Hoe wordt ingespeeld op verschillen tussen deelnemers in interesse en capaciteiten?

IV Toetsing

1. Zijn de beoordelingscriteria duidelijk?
2. Worden de deelnemers voldoende geïnformeerd over de toetsing?
3. Is de manier waarop de cijfers worden bepaald consequent en transparant?
4. Hoe wordt de kwaliteit van de examens bewaakt?
5. Hoe zijn de procedures bij evt. klachten of bezwaren tegen de examinering?

V Organisatie van de opleiding, incl. kwaliteitszorg

1. Studeerbaarheid:
   a. Lokken de opdrachten voldoende zelfstudie uit?
   b. Zitten er factoren in het opleidingsprogramma die een deelnemer onnodig ontmoedigen of frustreren?

2. Kwaliteitszorg:
   a. Hoe wordt de kwaliteit van de opleiding geborgd?
   b. Wat gebeurt er met de feedback van de deelnemers?
   c. Hoe vindt de selectie, beoordeling en instructie van docenten voor de start van de cursus plaats?

Bijlage 4 Begeleidingscommissie

J.H. Crijns	Hoogleraar straf(proces)recht, Universiteit Leiden
W.M. de Jongste	Senior wetenschappelijk medewerker WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie
M. Honingh	Universitair docent vakgroep bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen
R.W.J.G. Kusters	Beleidsmedewerker Parket-Generaal, Openbaar Ministerie
P.G. Oterdoom	Beleidsmedewerker, ministerie van Veiligheid en Justitie

Bijlage 5 Taken en competenties milieuboa's

Taken van de milieuboa

I. Uitvoerende ondersteuning bij (eenvoudige) zaken

Bij (economische) milieudelicten (eenvoudige misdrijven en overtredingen in de zin van de Wet op de economische delicten kan een milieuboa zelfstandig strafrechtelijk optreden. Dit kan ter ondersteuning of in plaats van een bestuursrechtelijk handhavingstraject. Daarmee is het noodzakelijk dat de boa naast strafrechtelijke kennis, beschikt over kennis van het bestuursrecht (Awb).

II. Deskundige ondersteuning bij gecompliceerde strafzaken

De milieuboa verleent bij dit soort zaken voor politie of een bijzondere opsporingsdienst een belangrijke ondersteunende rol door inbreng van specialistische en/of juridische kennis over de betrokken milieuwetgeving.

III. Signalerende rol bij zaken die buiten zijn opsporingsbevoegdheid of competenties vallen

De milieuboa heeft een signalerende taak bij de uitoefening van zijn werkzaamheden. Voor zaken waarvoor hij niet bevoegd of bekwaam is, heeft hij een belangrijke oog- en oorfunctie voor de politie en/of andere bevoegde handhavinginstanties. De milieuboa registreert zijn bevindingen en maakt indien nodig een proces-verbaal van bevindingen op.

IV. Terugkoppeling uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid van normen en beleid

De milieuboa kan problemen m.b.t. handhaafbaarheid van normen/uitvoerbaarheid van normen signaleren en doorgeven aan verantwoordelijke partijen zoals vergunningverleners, het Openbaar Ministerie en eventueel via een interne schakel aan intermediairs en ministeries die verantwoordelijk zijn voor de normstelling.

Om de hierboven beschreven opsporingstaken goed te kunnen vervullen, dient iedere milieuboa te beschikken over de volgende competenties

Competenties van de milieuboa

Vakmatige en methodische competenties zijn gericht op het vermogen om op adequate wijze producten en diensten te leveren. De milieuboa kan:

- zelfstandig een milieuonderzoek verrichten, milieuschade taxeren, gegevens vergaren en vastleggen ten behoeve van het proces-verbaal of bestuurlijke strafbeschikking;
- financieel-administratieve vaardigheden en hulpmiddelen toepassen, ten behoeve van het berekenen van wederrechtelijk verkregen economisch voordeel of veroorzaakte schade;
- (eenvoudige) milieuregistraties controleren;
- het eigen milieuspecialisme begrijpelijk maken voor niet-ingewijden en partners (intern en extern);
- ketengericht denken en onderwerpen die regio en/of provincie overstijgend zijn inzichtelijk maken ten behoeve van het opsporingsonderzoek;
- milieurisicosituaties signaleren en daarin proportioneel en rechtmatig handelen;
- binnen bestaande beleidskaders de relevante wet- en regelgeving en richtlijnen op het gebied van milieu rechtmatig toepassen;
- zo nodig de bestuursrechtelijke aanpak van milieudelicten ondersteunen of verwijzen naar een civielrechtelijke aanpak;
- milieudelicten bij de handhaving van het milieurecht analyseren en systematisch, doortastend afhandelen;
- rapporten van deskundigen interpreteren;
- rapporteren over uitgevoerde werkzaamheden en de resultaten daarvan beoordelen;
- integraal handhaven en bij de handhaving verder kijken dan de eigen bevoegdheden.

Bestuurlijk-organisatorische en strategische competenties zijn gericht op het plannen en regelen van het eigen werk in de context van de organisatie. De milieuboa kan:

- omgaan met het spanningsveld tussen de eigen milieu specialistische deskundigheid en de verantwoordelijkheid van interne en externe partners;
- een milieuonderzoek en de beheersing van milieudelicten afstemmen op het handhavingsbeleid van de eigen organisatie en dat van interne en externe partners;
- ten behoeve van de handhaving van het milieurecht een professioneel netwerk onderhouden met relevante actoren in de keten en deskundigen;
- de grenzen en mogelijkheden van het eigen milieuspecialisme en de eigen bevoegdheden aangeven en benutten;
- zelfstandig functioneren binnen geformuleerde beleidskaders;
- voor zichzelf en voor anderen handhavingsverantwoordelijkheid dragen;
- binnen de eigen organisatie een onafhankelijke positie innemen, in staat zijn

weerstand te bieden aan in- en externe druk;
- op stimulerende wijze nut en noodzaak van strafrechtelijke handhaving binnen de eigen organisatie duidelijk maken.

Sociaal-communicatieve en cultureel-normatieve competenties hebben betrekking op het functioneren in een arbeidsomgeving, op samenwerking en op coördinatie van arbeid. De milieuboa kan:

- interdisciplinair samenwerken;
- regionaal of (inter)nationaal opereren;
- vasthoudend zijn in het milieu specialistische werk;
- onder stress effectief optreden en beslissingen nemen;
- zich inleven in de specifieke beroepsomstandigheden van relevante partners;
- omgaan met emotioneel gedrag van verdachten, getuigen, benadeelden of slachtoffers in het milieu(opsporings)onderzoek;
- integer en servicegericht handelen in het uitvoerende werk;
- een eigen oordeel vormen en verdedigen ten aanzien van de waarde en betrouwbaarheid van getuigen en informanten en van opsporingsmethoden en -technieken;
- improviseren;
- het voortouw nemen bij gecombineerde handhavingsactiviteiten;
- zich inleven in de maatschappelijke problematiek op het gebied van milieudelicten en de veiligheid van de leefomgeving.

Leer- en vormgevingscompetenties verwijzen naar het vermogen bij te dragen aan de eigen ontwikkeling en die van arbeidsorganisatie en beroep. De milieuboa kan:

- de eigen competenties, kwaliteit en vakdeskundigheid als milieuboa verbeteren;
- onderzoeksprocedures afstemmen op de aard van het milieudelict en de veiligheid van de leefomgeving;
- zelfstandig ontwikkelingen bijhouden m.b.t. beleid, werkafspraken en wetgeving en handelen volgens de nieuwste afspraken en inzichten;
- doel- en resultaatgericht handelen en de eigen werkzaamheden op realisatie van doelen, de bestede tijd en te verwachten resultaten monitoren;
- bij het beoordelen van onderzoeksresultaten kritiek geven en accepteren

Colofon

opdrachtgever/financier	Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC
auteurs	Mr. A.G. Mein en dr. I. van den Berg
uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 E-mail secr@verwey-jonker.nl website www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website: http://www.verwey-jonker.nl.

ISBN